

## **Trajectoires de mise en politique et expressions locales du développement rural durable au Brésil**

P. Bonnal, 2010

L'étude Brésil se compose d'une analyse au niveau national et de quatre études de cas au niveau régional-local. Rappelons que les situations régionales étudiées sont les suivantes: (i) la région de Marabá dans le sud-est de l'Etat du Pará en Amazonie orientale qui correspond à une situation de post-frontière agricole où les formes de mise en valeur - spécifiques des différents groupes sociaux (agriculteurs familiaux, agriculteurs de la réforme agraire, grands producteurs, mines) - font l'objet d'intenses débats au niveau national et international, (ii) la région de Campina Grande, dans la région semi-aride du Nord-est (Nordeste), qui correspond à la zone de colonisation la plus ancienne au niveau national et qui est dominée par une agriculture familiale qui a su développer des formes d'organisation territoriale et construire et diffuser des pratiques agricoles alternatives au modèle agro-exportateur; (iii) la région de Machado, dans le sud de l'Etat du Minas Gerais, (région Sud-est), de bonne aptitude agronomique, où l'agriculture patronale et familiale se retrouvent au sein la filière caféière et, (iv) la région de la Vallée du Taquari, dans le nord de l'état du rio Grande do Sul (Région Sud), où l'agriculture familiale, très intensive, est insérée dans des processus et des circuits agro-industriels territorialisés. Parmi ces quatre situations, le sens et l'importance accordés par les acteurs locaux à la notion de durabilité varient. Si la durabilité est au cœur des débats en Amazonie et dans le Nordeste, elle n'occupe qu'une place périphérique dans les stratégies des acteurs de la région du Sud-est où elle est essentiellement évoquée pour justifier des processus de différenciation des pratiques au sein de la filière caféière. Dans la région sud étudiée, la durabilité n'occupe qu'un rôle marginal où elle constitue plus une menace pour les organisations professionnelles agricoles qu'une opportunité. De ce fait, les politiques publiques labélisées développement durable varient-elles fortement au niveau régional-local, tant en ce qui concerne les instruments de politique publique utilisés, que les effets induits.

### **1. Les enjeux de la "mise en politiques" des normes du développement rural durable (DRD)**

L'émergence des politiques de développement durable en milieu rural au Brésil, est liée à différents facteurs interconnectés.

Les politiques publiques de DRD sont d'abord enchâssées dans le processus de « re-démocratisation », constitué par la mise en place, à la fin de la période militaire, en 1984, d'un régime politique social-libéral accordant, pour la première fois dans l'histoire nationale, une large place à des valeurs incontestablement démocratiques. La « Nouvelle-République », puisque tel est son nom, a vu l'instauration de normes en rupture avec celles de l'Etat développementaliste qui prévalaient depuis la révolution varguiste de 1930. Le fonctionnement des structures fonctionnelles de l'Etat est régi désormais par des principes relevant de différentes logiques de gouvernement (fédéralisme, présidentielisme, décentralisation, participation) dont l'hybridation se fait progressivement par le biais de réformes qui s'échelonnent régulièrement depuis le milieu des années 1980 (constitution : 1988, dérégulation économique : 1990-1998, réforme monétaire : 1994, réforme bancaire : 1998, mise en place de transferts sociaux- 2003, etc.) qui transcendent les divergences politiques des gouvernements successifs.

Un deuxième facteur qui a joué un rôle important dans les processus d'endogénéisation de la durabilité au niveau national a été la réalisation de la conférence Rio 92. Au-delà du fait, que l'organisation au Brésil de cette conférence des Nations-Unies ait été le cadre formel de l'introduction de la notion au niveau national, Rio 92 a constitué un forum structurant pour les acteurs de la société civile en émergence alors que la réforme libérale en cours était de plus en plus critiquée.

Un troisième facteur est l'émergence de l'agriculture familiale en tant que secteur socio-économique constitué et celle d'organisations des agriculteurs familiaux en tant qu'acteurs institutionnels et politiques actifs. Définie en 1994, au sein du syndicalisme des travailleurs de l'agriculture, la catégorie

d'agriculteur familial, a rapidement été légitimée par le ministère de l'agriculture, par la création du programme national pour l'agriculture familiale (Pronaf). Elle sera officiellement formalisée en 2006 par une loi fédérale précisant les critères objectifs d'appartenance à cette catégorie. Sur ces bases, les syndicats agricoles et leurs partenaires (ONG, universitaires) ont mobilisé la notion de développement durable pour définir les fonctions de l'agriculture familiale et préciser les modèles agricoles auxquels elles se réfèrent.

Un quatrième facteur est constitué par la critique internationale des modes d'exploitation des ressources naturelles et des conditions de travail en Amazonie. La pression internationale visait - et continue de viser - l'élimination des processus d'exploitation inégalitaires et prédateurs des ressources naturelles, et préconisait la mise en place de pratiques de production « durables ». Cette pression est par ailleurs entretenue par les événements dramatiques, fortement médiatisés au niveau mondial, qui illustrent sporadiquement les formes de domination des grands producteurs sur les agriculteurs familiaux et les usagers de la forêt ainsi que les déficiences de l'Etat dans sa fonction de régulation: assassinat du leader syndical Chico Mendes, en 1988, massacre de travailleurs sans-terre à Carajas en 1996, assassinat de la religieuse américaine Dorothy Stang en 2005, etc. La pression internationale s'exprime également par la multiplication des projets bilatéraux ou multilatéraux de protection des ressources naturelles ou de développement durable dans le prolongement des projets pilotes du PPG7, au début des années 1990.

Dans ce contexte, l'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la Présidence de la République en 2002 a constitué la fenêtre d'opportunité nécessaire à la mise en agenda du DRD. La place dans le programme de gouvernement de Lula accordée au traitement de la pauvreté et à la réduction des inégalités sociales a justifié la multiplication des organes consultatifs thématiques (Conseils Nationaux) qui ont contribué à fédérer les réseaux et forums de politiques publiques traitant de la thématique du développement durable.

Les dispositifs d'intervention publique en matière de développement durable en milieu rural se structurent toujours aujourd'hui autour des thématiques de la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, du développement économique et social de l'agriculture familiale et de la gestion avisée des ressources naturelles. Deux ministères sont en tête de file. Le Ministère du Développement Agraire (MDA) qui, depuis sa création en 2000 fait office de ministère des agriculteurs familiaux, en opposition au ministère de l'agriculture et de l'approvisionnement (MAPA) perçu comme celui des agriculteurs patronaux et entrepreneuriaux. Parallèlement aux programmes de réforme agraire qui relèvent de sa mission initiale, le MDA a mis en place, depuis 2003, un ensemble différencié d'instruments de politiques publiques d'appui à l'agriculture familiale et de développement territorial. Il est appuyé par le Conseil national du développement rural durable (Condraf) et ses déclinaisons au niveau des états de l'Union (CEDRS) et des municipales (CMDRS). Le second ministère en pointe en matière de développement durable est le Ministère de l'Environnement (MMA), qui bien qu'ayant une vocation nationale, déploie la majeure partie de ses efforts en Amazonie. Le MMA est appuyé par le Conseil national de l'Environnement (CONAMA), lequel a également une structure fédérative. Au-delà de ces deux ministères qui ont placé le développement durable au cœur de leurs stratégies d'action, de nombreux secrétariats d'Etat ou de directions ministérielles ont saisi le thème du DD en milieu rural, ce qui donne lieu à une profusion de politiques sectorielles, définies à partir d'acceptions parfois spécifiques de la durabilité et assez mal coordonnées entre-elles. Ces unités se rencontrent notamment au sein du Ministère du Développement Social (MDS), du Ministère de l'Education (MEC) du Ministère de l'Intégration Nationale (MIN), du Ministère des Mines et de l'Energie (MME), ou encore du Ministère de l'Industrie et du Commerce Extérieur (MDIC). La *Casa Civil*, organe relié à la Présidence de la République, essaie de définir des règles de coordination de ces différentes initiatives.

## **2. Les politiques brésiliennes de DRD : gouvernance et innovations institutionnelles**

Les politiques de développement rural durable sont donc nombreuses. Elles s'inscrivent dans des approches sectorielles et sont mises en œuvre à différents niveaux de gouvernance selon des modes de fonctionnement multi-niveaux très variables. Ces politiques s'appuient sur des interprétations parfois

spécifiques de la durabilité, introduisant certains problèmes de repérage et classification. Certaines politiques visent à réduire la pauvreté et l'inégalité en milieu rural et faciliter l'inclusion sociale en espérant un déclenchement d'un processus vertueux de développement territorial, d'autres s'attachent à appuyer des projets productifs et créer des conditions favorables à une synergie des initiatives individuelles et collectives.

En première analyse, on peut classer ces politiques en quatre catégories :

(i) Les politiques déconcentrées qui se saisissent du développement durable pour modifier une offre de service public visant à réduire la pauvreté et l'inégalité en milieu rural et faciliter l'inclusion des populations qui en étaient exclues. C'est notamment le cas du programme *Luz para todos* du MME, visant à généraliser l'électrification en milieu rural et favoriser la mise en place d'opération de développement local autour des sources d'énergie électrique. C'est également le cas de la politique nationale pour l'agriculture familiale, le PRONAF, du MDA, chargée du financement de l'agriculture familiale.

(ii) Les politiques décentralisées qui s'inscrivent dans la même perspective que les précédentes d'intégration de la durabilité dans la gestion des services publics, avec évidemment une capacité d'adaptation plus importante au contexte local. Le programme *educação do campo* du MEC s'inscrit dans cette logique, avec pour objectif de former les enseignants en milieu rural à partir d'une conception de développement durable et une prise en compte des enjeux territoriaux.

(iii) Les politiques de développement territorial qui concentrent les actions sur l'appui à l'élaboration de projets collectifs territorialisés à partir de diagnostic de situation et compte tenu d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux partagés par un collectif d'agriculteurs familiaux. C'est le cas du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux du MDA (PDSTR). C'est également le cas des Consortiums de Sécurité Alimentaire et de Développement Local (Consad), du MDS, visant à favoriser la production de produits alimentaires de l'agriculture familiale et leur valorisation dans des circuits courts de consommation.

(iv) Les politiques créées à partir d'expériences élaborées au niveau local-territorial par des acteurs de la société civile. C'est le cas notamment du programme 1 million de citernes (P1MC), spécifique à la zone semi-aride, visant à stimuler l'auto-construction de citernes de récupération d'eau de toit et les dynamiques territoriales de production agricole se réclamant de l'agroécologie.

Dans ce large panel de politiques publiques, ce sont les deux dernières catégories qui portent la bannière du développement durable avec le plus de conviction et de force.

Le processus d'endogénéisation - incluant la création et la diffusion - de normes internationales du développement durable est lié à différents dispositifs institutionnels. Un premier dispositif est composé d'un certain nombre de conseils nationaux, notamment le CONDRAF (agriculture familiale et développement durable), le CONSEA (sécurité alimentaire) et le CONAMA (environnement), mais d'autres conseils ont un rôle actif notamment dans les domaines de la santé ou de l'éducation. Ces conseils sont constitués par des représentants de l'Etat et de la Société Civile et influencent directement la construction des politiques publiques au sein des secrétariats d'Etat et des bureaux ministériels. Un second dispositif est celui des réseaux d'acteurs, tels, par exemple l'Articulation Nationale d'Agroécologie (ANA), souvent eux-mêmes intégrés dans des réseaux internationaux (*Via Campesina, notamment*). Les ONG et les Universités fournissent par ailleurs l'essentiel des cadres techniques des bureaux ministériels du MDA et du MMA, responsables de l'élaboration des politiques de développement durable.

### **3. Les formes de territorialisation des politiques de DRD : périmètres sectoriels et échelles de gouvernance**

Trois logiques de territorialisation des politiques publiques sont identifiables au Brésil. La première est liée à la structure fédérale de l'organisation de l'Etat et à la répartition (hiérarchique ou non) des responsabilités entre les trois niveaux constitutionnels : l'Union fédérale, les états et les municipes (communes). La seconde est sectorielle mise en œuvre par des unités ministérielles qui définissent leurs propres règles de déconcentration ou de décentralisation de leurs activités entre les trois niveaux

d'organisation de l'Etat. La troisième logique est territoriale. Elle consiste à inscrire l'action publique au sein de territoires construits, situés entre le niveau municipal et de l'état. Cette territorialisation de l'action publique prend là-encore plusieurs formes.

Une première modalité est la construction de territoires de projets. C'est celle notamment du programme de développement durable des Territoires Ruraux (PDSTR) qui constitue l'un des principaux instruments des politiques de DRD. Il s'agit d'une dynamique essentiellement descendante. Les territoires sont définis au niveau de l'état à partir des normes élaborées au niveau fédéral par le secrétariat du Développement Territorial du Ministère du Développement Agricole (SDT /MDA). Les projets construits au niveau territorial sont évalués au niveau de l'état puis validés au niveau fédéral avant d'être financés à partir du budget de l'Union. Au niveau du territoire, l'unité de gestion est le collège territorial, constitué pour deux tiers de représentants de la Société Civile et un tiers de représentants de l'Etat, le secrétariat général est assumé par un « coordonnateur territorial », contractuel de l'Etat. Actuellement, le dispositif national se compose de 164 territoires, répartis dans tous les états de l'Union. Il regroupe près de 60% du territoire national et un pourcentage équivalent de la population rurale.

Les enjeux de ces constructions territoriales et leurs capacités à induire des processus de DRD sont évidemment extrêmement variables et s'inscrivent dans les jeux d'opposition ou d'alliance entre les acteurs locaux. Parmi les quatre régions étudiées, les territoires ruraux ne sont présents que dans les situations du Nordeste et de l'Amazonie et répondent à deux logiques tout à fait différentes. Dans la région de Campina Grande, au Nordeste, le territoire de la Borborema (3250 km<sup>2</sup>, 21 municipes, 700.000 hab.) a été créé à partir de l'expérience du pôle syndical des travailleurs de l'agriculture (STR) qui, en alliance avec des ONG et des universités, a mis en place et expérimenté des processus endogènes de développement (basé sur l'agroécologie, la valorisation des connaissances des agriculteurs et la priorisation des marchés locaux au détriment des marchés distants) en opposition avec les orientations des services publics agricoles. Dans cette dynamique d'action, la durabilité est perçue comme étant celle de la production agricole compte dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales. A Marabá, en Amazonie, le processus de construction du territoire SDT a été dominé par les agriculteurs familiaux ayant choisi l'insertion marchande pour renforcer leur situation vis-à-vis des autres groupes constitués (bénéficiaires de la réforme agraire, communautés indiennes, grands producteurs). La durabilité, très présente au niveau du discours des agriculteurs, est d'abord celle des agriculteurs familiaux en région amazonienne, l'enjeu étant de leur garantir les conditions pour vivre décemment dans cette région marquée par de nombreuses contraintes. Une priorité explicite est donnée à la dimension économique de la durabilité

La seconde modalité consiste à transformer des territoires d'action collective en territoires d'action publique. Une des expériences les plus abouties est celle du Programme Un Million de Citernes (P1MC), largement implanté dans la région de Campina Grande. Le P1MC a été créé à partir de l'expérience de l'Articulation du Semi-Aride (ASA Nordeste), mis en œuvre par un large collectif d'acteurs de la société civile. L'objectif de l'ASA est de faciliter la construction de citerne de récupération d'eau de toit par les familles rurales dépourvues d'eau et de diffuser des normes techniques relevant de l'agrobiologie, mais sa stratégie d'action s'inscrit dans une contestation radicale des formes d'intervention traditionnelle de l'Etat en milieu rural dans le Nordeste et des relations de pouvoirs marquées du sceau du patrimonialisme. Ce positionnement, en opposition à des formes historiques d'intervention publique en milieu rural, a conduit l'ASA à négocier avec l'Etat fédéral, la mise en place d'une politique publique destinée à appliquer l'expérience de l'ASA à plus large échelle et la délégation pour en assurer la gestion.

Une troisième modalité de territorialisation est celle de la création d'espaces territorialisés de coordination de politiques publiques. C'est le cas des Territoires de la Citoyenneté (TC) dont la construction à partir de 2008 s'inscrit dans une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'inégalité. Placé sous l'égide de la *Casa civil*, le programme des Territoires de la Citoyenneté réunit une vingtaine de ministères autour de trois axes action publique: l'appui aux activités productives, le renforcement de la citoyenneté et des droits et le développement des infrastructures. Le programme est constitué de 120 territoires, choisis à partir de critères de ruralité (densité démographique et population

rurale) et de pauvreté (IDH). Le développement durable est analysé comme étant un processus d'investissement multisectoriel visant à extraire les populations de la marginalité et à créer des dynamiques vertueuses de développement économique et social. Dans les régions étudiées, les deux programmes SDT sont également des territoires de la Citoyenneté. Au concret, le fonctionnement des TC se heurte aux logiques sectorielles des programmes ministériels qui le composent et seule, la sphère nationale est capable d'impulser une certaine coordination entre eux.

#### 4. Les moyens : subordination budgétaire aux logiques sectorielles et formation de compétences

En matière de moyens consacrés par l'Etat au DRD, il convient de distinguer d'une part les ressources financières et d'autre part les ressources administratives et humaines. Examinons-les successivement.

##### (1) les moyens financiers

L'évaluation du financement des politiques de DRD est relativement difficile du fait de leur fragmentation entre différentes unités ministérielles. On se limitera aux politiques destinées au secteur de l'agriculture familiale faisant mention explicite au DRD. Dans ce cadre particulier, on observe à la fois une diversification et un accroissement continu du financement public au cours des dix dernières années et, plus particulièrement, depuis le début du premier quinquennat de Luis Inácio Lula da Silva en 2003.

Le budget annuel de l'Union est construit dans le cadre du plan pluriannuel (PPA) quadriennal, réintroduit en 2000, après une suspension d'une trentaine d'années. L'actuel PPA (2008-2011) s'est fixé comme priorité l'investissement public basé sur la mise en place d'un ambitieux programme d'accélération de la croissance (PAC) portant tout à la fois sur la stimulation de la production et de la réduction de la pauvreté et de l'inégalité. Le tableau suivant indique la tendance d'évolution du financement des principaux programmes de DRD

**Evolution récente de la prévision budgétaire des principaux programmes de DRD (en millions de Reals)**

		2004	2006	2008	2010
<b>Programmes DRD</b>	<b>PDSTR</b> (développement territorial)	23 (9,2 M€)	189 (75,6 M€)	230 (92 M€)	404 (161,6 M€)
	<b>PRONAF</b> (crédit)	2.119 (847,6 M€)	1.927 (770,8 M€)	2.577 (1030,8 M€)	2.220 (888 M€)
	<b>PAA</b> (acquisition des aliments)	228 ( 91,2 M€)	489 (195,6 M€)	686 (274,4 M€)	7.810 (3.124 M€)
	<b>PNATER</b> (conseil agricole)			365 (146 M€)	618 (247,2 M€)
	<b>PRONERA</b> (Education)	-	-	-	71 (28,4 M€)
<b>Territoires de la citoyenneté</b>				12.778 (5.111, 2 M€)	26.807 (10.722,8 M€)

Source : Senat Fédéral [www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado)



Il convient de souligner que les financements effectifs sont bien inférieurs aux prévisions budgétaires indiquées dans le tableau précédent. Ce décalage est particulièrement évident dans le cas du PDSTR dont l'exécution budgétaire varie, selon les années de 34,8% à 80,6% (Leite & Wesz, 2010)<sup>1</sup>. Les raisons de ce décalage entre prévision et exécution sont multiples, la plus importante étant les contraintes juridiques fédérales dont les effets se font plus durement sentir sur les dépenses d'infrastructures.

Le programme territoire de la citoyenneté constitue un programme de second niveau. Son budget, composé par la somme des budgets des programmes qui le constituent, fixé à son lancement à 12,8 milliards de reals a bondi à 24,6 milliards en 2009, puis à 26,8 milliards en 2010. De fait, le programme TC peut être considéré en partie comme un artifice budgétaire puisque le Comité National de Gestion qui le coordonne ne dispose pas de budget d'opération. Sa seule ressource est de nature politique en créant une pression sur les différents ministères pour maintenir leurs programmes d'action.

## (2) les ressources administratives et humaines

Les structures ministérielles et les équipes techniques mobilisées par ces politiques varient assez considérablement. Les ministères en charge du développement durable (MDA, MMA) font nettement partie d'un second cercle dans la hiérarchie des unités ministérielles. Au contraire des grands ministères (*Casa civil*, Economie, Budget, Ministère public, Justice, Mines et Energies, Agriculture, etc.), fortement doté en ressources humaines (fonctionnaires de l'Etat recrutés par concours), le MDA et le MMA, ont des ressources humaines limitées, composées essentiellement de contractuels de l'Etat, recrutés parmi les réseaux sociaux et militants et payés très modestement. Dans ce contexte d'asymétrie administrative et de pénurie relative, la formation constitue un enjeu politique pour les équipes en place et le gage d'une poursuite des programmes au-delà des échéances électorales. La formation dans le domaine du développement rural durable est, de ce fait, une activité extrêmement florissante que ce soit au sein des réseaux de politique publique, au sein des organisations de producteurs, au sein des structures d'appui technique, ou encore au sein des ONG. Dans le domaine technique, divers dispositifs et filières de formation ont été créés pour renouveler les compétences des conseillers agricoles, incluant des formations de haut niveau (doctorales) dans les domaines de l'agroécologie. Un important dispositif de formation professionnelle a été mis en place pour recycler les techniciens de terrain. Des stratégies de formation différenciée, visant à former des enseignants, et des cadres (agronomes, avocats, vétérinaires) et les gagner à la cause du développement durable et de l'agroécologie.

## 5. Les conflits de durabilité : temporalités, secteurs et territoires en concurrence

Les débats et les actions de DRD en faveur de l'agriculture familiale s'inscrivent dans plusieurs registres de conflit : autour des idées (référentiels), des intérêts catégoriels ou encore, de la gouvernance territoriale.

(i) Conflits de référentiels. Les fractures en matière de référentiels d'action sont perceptibles à plusieurs niveaux, d'abord entre les organisations d'agriculture familiale, mettant en avant les effets sociaux et environnementaux positifs de l'AF et les organisations de l'agriculture entrepreneuriale arguant de son rôle économique, ensuite, au sein même du secteur de l'agriculture familiale, entre les tenants des différents courants agro-techniques : l'agroécologie, l'agriculture paysanne, l'agriculture biologique, l'agriculture familiale intensive, etc. L'agroécologie, en opposant une vision globale et multifonctionnelle de l'activité agricole, à une conception techniciste et marchande de l'agriculture

---

<sup>1</sup> Leite S., Wesz V. J. Jr. Sistemas de financiamento para projetos territoriais Estratégicos de natureza multisetorial – Fase 2. Relatório final. Abril de 2010. Rio de Janeiro: IICA-OPPA. 78p.

conventionnelle, occupe une place de plus en plus affirmée dans le paysage cognitif des agricultures familiales. Promue par des ONG, l'agroécologie est portée par un large réseau institutionnel partagé par les différents acteurs institutionnels : les organisations syndicales, les associations de production, le milieu académique, la recherche agricole, l'encadrement agricoles, etc. Au sein d'institutions publiques de recherche et de vulgarisation agricole, des conflits explicites et parfois dévastateurs opposent défenseurs et opposants de l'agroécologie.

(ii) conflits d'intérêts. Ces conflits se manifestent entre les bénéficiaires des politiques différenciées. C'est le cas entre les agriculteurs patronaux et entrepreneuriaux réclamant des avantages similaires à ceux concédés aux agriculteurs familiaux (crédit) ou contestant les attributions foncières aux agriculteurs sans terre.

(iii) conflits dans la construction et la gouvernance des territoires d'action de la SDT. Il s'agit en premier lieu de conflits générés par les processus d'exclusion dans la construction des territoires, que ce soit vis-à-vis d'agriculteurs familiaux non organisés ou organisés sur une base cognitive différente de celle des leaders ou d'acteurs de l'agriculture patronale ou entrepreneuriale. A ce titre, le corps normatif de la SDT limite la participation à l'organe de gouvernance territorial (le collège territorial) aux seuls représentants du secteur de l'agriculture familiale et à ses partenaires. L'exclusion des entreprises peut engendrer au mieux un désintérêt vis-à-vis des dynamiques territoriales et au pire des stratégies économiques alternatives et concurrentes.

Il s'agit également de conflit de gouvernance. Dans de nombreux cas, notamment au Nordeste et en Amazonie, la construction des territoires SDT constitue un contre pouvoir vis-à-vis des élus locaux (maires) du fait de bénéficier de responsabilités et de ressources financières transférer des municipes. Ce transfert s'inscrit dans une stratégie explicite de la SDT de contournement du pouvoir municipal visant à diminuer l'impact des pratiques clientélistes des maires (préfets), encore courantes dans le Nordeste et le Nord.

D'autres difficultés naissent d'un manque de cohérence entre les normes de la SDT et les normes constitutionnelles régissant le fonctionnement de l'Etat. Sur le plan législatif, les territoires ruraux, régis que par ordonnances ministérielles, n'ont qu'une faible légitimité au sein de l'Etat. Le territoire n'est pas conforme au « pacte fédératif », défini par la Constitution, qui limite la répartition des compétences territoriales aux trois niveaux de l'organisation fédérative : l'Union fédérale, l'état et le municipe. Cette incohérence entre l'organisation territoriale et le pacte fédératif limite la stratégie du contournement du pouvoir local, puisque les financements d'infrastructures doivent être mobilisés par le pouvoir municipal.

Enfin, une autre difficulté majeure tient à la stratégie de coupler les logiques de territoire de projet (SDT) et de territoires de concentration de politiques publiques (territoires de la citoyenneté) et d'en avoir délégué la gestion à la même instance, le collège territorial, dont la légitimité et la compétence sont réduites.

## **6. La durabilité en projets : une construction duale, une mise en politique périphérique**

La mise en œuvre de la durabilité s'est structurée, au Brésil, depuis 2003, sur un certain nombre de principes d'action que l'on rappellera ici : (i) l'enchâssement de la durabilité dans la réforme social-libérale, (ii) la volonté de rééquilibrage social et territorial donnant lieu à un processus de lutte inédit contre la pauvreté rurale et (iii) la démocratie participative comme principe de fonctionnement des arènes de politiques publiques. Ces orientations stratégiques ont été concrétisées par la mise en œuvre de politiques publiques : sectorielles (relatifs à des activités et des types de services spécifiques), différenciées (relatifs à groupes sociaux spécifiques) et territorialisées (relatifs à des découpages spatiaux spécifiques). Elles s'inscrivent dans un processus plus large de changement institutionnel au sein de l'Etat.

Quelle lecture peut-on faire de ce processus au terme de la recherche Propocid ?

Dans sa forme actuelle, la durabilité est mise en œuvre via des projets socialement et territorialement différenciés, présentant dans les cas extrêmes, des tendances que l'on pourrait qualifier – sans doute de

façon exagérée - de *ghettoisation* de l'espace rural. Les processus de mise en œuvre du DD se différencient non seulement entre les espaces exploités par les agriculteurs familiaux d'une part et les agriculteurs patronaux et entrepreneuriaux d'autre part, mais également au sein même de l'agriculture familiale entre les différentes composantes socio-économiques et culturelles : les différentes catégories d'agriculteurs familiaux selon la nature des systèmes de production mis en œuvre et les niveaux de rente obtenus, les postulants et bénéficiaires de la réforme agraire, les communautés *quilombolas*, les communautés indiennes, voire les communautés qui se structurent sur des activités productives ou extractives particulières (cueilleurs de noix de coco, récolteurs de caoutchouc, etc.). Le processus d'autonomisation relative vis-à-vis du reste du pays, est par ailleurs accru par la volonté de certains groupes sociaux de se doter de services d'appui en opposition avec les cadres cognitifs des agriculteurs dominants. Dans le domaine du conseil agricole, la possibilité offerte aux périmètres de la réforme agraire de contractualiser des prestataires privés a donné lieu à une intense activité de création d'entreprise de service en lien avec les ONG qui diffusent les principes de l'agroécologie. Les programmes Pronera (de l'Institut national de la réforme agraire) et *educação do campo* offrent également la possibilité de financer la formation d'ingénieurs agronomes, de médecins vétérinaires et d'avocats originaires des communautés de base, alors que ces formations sont considérées comme les instruments de reproduction des élites rurales. Ce dernier processus, même s'il ne touche pour l'instant qu'un nombre limité de personnes est significatif de cette stratégie de développement autonome d'une partie des leaders du secteur de l'agriculture familiale, justifié par l'existence de processus similaires et symétriques dans le secteur de l'agriculture patronale et entrepreneuriale.

Force est de constater que le développement territorial (durable) - mis en œuvre notamment par le programme PDSTR - né d'une stratégie du gouvernement de rééquilibrage social et territorial, génère sa propre dynamique d'exclusion. En limitant la participation au collège territorial aux seuls acteurs organisés, le législateur du Ministère du Développement Agraire a reproduit les processus d'exclusion des agriculteurs les plus démunis, peu enclins à s'impliquer dans les organisations syndicales et sociales. Ces « invisibles » échappent au processus en cours.

Il y a une indéniable difficulté de mise en cohérence des différentes politiques de développement durable du fait, notamment, de la segmentation tout à la fois : des publics cibles, des référentiels et normes d'action et des instruments de politiques publiques. Les essais de coordination réalisés par le gouvernement fédéral par le dispositif des territoires de la citoyenneté, ne sont pas concluants. Cet échec relatif - qu'il s'agit de pondérer compte tenu du fait que le programme est tout à fait récent (2008) - semble révéler la nécessité de repenser les règles institutionnelles de représentation sociale en milieu rural et de concertation entre l'Etat et la Société Civile.

En termes de trajectoire de changements institutionnels de l'Etat, on constate que l'endogénéisation de la durabilité dans les politiques publiques nationales s'est réalisée de façon périphérique par rapport au changement fondamental du régime politique et selon une temporalité plus rapide. En effet, l'incorporation de la durabilité dans le processus de construction des politiques publiques, au début des années 1990, a été confiée essentiellement à deux ministères (MDA et MMA) qui se situent sur un second cercle, voire un troisième cercle, par rapport au centre du pouvoir partagé par la Présidence de la République, la casa civil, les grands ministères (économie, budget, ministère public), le sénat et la banque centrale dont l'action vise à renforcer la persistance structurelle du régime social-libéral mis en place au début des années 1980. L'introduction de la durabilité relève donc de l'expérimentation institutionnelle et politique, dont on est en droit de penser que les effets sur la réforme de l'Etat sont grande partie dépendants des irréversibilités qu'elle aura réussi à créer.